



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 2004

---

## **Die EU – ein Gewinn an Demokratie in Europa. Wie es um die demokratische Legitimität der Europäischen Union steht**

Cheneval, Francis

Abstract: Der Europäischen Union wird immer wieder vorgeworfen, sie weise ein Demokratiedefizit auf. Der Philosoph und Politikwissenschaftler Francis Cheneval geht hier den Argumenten der EU-Kritiker nach. Er zeigt, dass die EU im Vergleich mit manchen demokratisch verfassten Staaten sehr gut mithalten kann.

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-52972>

Newspaper Article

Published Version

Originally published at:

Cheneval, Francis. Die EU – ein Gewinn an Demokratie in Europa. Wie es um die demokratische Legitimität der Europäischen Union steht. In: NZZ, 95, 24 April 2004, 81.

## Die EU – ein Gewinn an Demokratie in Europa

### Wie es um die demokratische Legitimität der Europäischen Union steht

Von Francis Cheneval\*

*Der Europäischen Union wird immer wieder vorgeworfen, sie weise ein Demokratiedefizit auf. Der Philosoph und Politikwissenschaftler Francis Cheneval geht hier den Argumenten der EU-Kritiker nach. Er zeigt, dass die EU im Vergleich mit manchen demokratisch verfassten Staaten sehr gut mithalten kann.*

In ihrer Stammtischversion besagt die These des Demokratiedefizits, dass die EU sich nicht selbst vertreten könnte, weil sie die Demokratie-kriterien für Kandidatenländer nicht erfülle. In akademischen Kreisen wird dies mit den Argumenten bestätigt, dass die EU ein Defizit an Repräsentation aufweise, weil das Europäische Parlament (EP) im Vergleich zum nationalen Parlament über eingeschränkte Kompetenzen verfüge. Ausserdem werde es nicht durch ein einheitliches Wahlrecht bestellt, und die Nationalstaaten stellten gleichzeitig die Wahlkreise dar. Weiter wird kritisiert, dass in der EU keine direkte oder indirekte Wahl (Abwahl) der Exekutive durch die Bürger oder das EP stattfinden könne. Dann wird auch auf die langen Legitimationsketten zwischen den Organen der EU und den Völkern der Mitgliedstaaten hingewiesen. Die Mitglieder der Kommission werden zwar durch gewählte Regierungen und das EP eingesetzt, dieser Wahl geht aber eine interne Auswahl in Parteien und Regierungen voraus. Zudem wird eine Verletzung des Kongruenzprinzips diagnostiziert: Die Bürger seien unzureichend am Zustandekommen von Regelungen beteiligt und von ihnen unterschiedlich betroffen. Und zuletzt vermisst man ein «europäisches Volk», sei es als solidarische Schicksalsgemeinschaft, sei es als juristische Fiktion eines Staatsvolks.

Es geht nun hier nicht darum zu behaupten, mit der Demokratie sei es in der EU zum Besten bestellt. Sie kann und soll, wie ihre Mitgliedstaaten und in Abhängigkeit von ihnen, demokratischer werden. Widersprechen möchte ich aber der Behauptung, der EU wohne ein grundlegendes Demokratiedefizit inne.

#### Wie demokratisch darf es denn sein?

In der Demokratie der Moderne teilt das basisdemokratische Mehrheitsprinzip seine Legitimationsfunktion mit der Repräsentation, der Rechtsstaatlichkeit, dem Grundrechts- sowie Minderheitenschutz usw. In der Umsetzung dieser Prinzipien ringen alle Demokratien mit verschiedenen Realisierungsbedingungen, und sie setzen bei der Kunst der demokratischen Austarierung verschiedene Prioritäten. Es steht nicht fest, welche nationalstaatliche Demokratieform für die EU massgebend ist. Je nach Vorbild variieren die Resultate. Gilt die absolute Volkssouveränität oder die Souveränität des Parlaments, ein präsidiales, ein direktoriales oder ein parlamentarisches Regierungssystem als demokratischer? Hat die EU ein Demokratiedefizit, weil sie (noch) keine halbdirekte Demokratie kennt? Wer Letzteres bejaht, erklärt den Grossteil der demokratischen Staaten für strukturell defizitär. Wird eine präsidiale Demokratie als Vorbild genommen, hat die EU ein Repräsentationsdefizit, weil die Bürger keinen direkten Einfluss auf die Zusammensetzung der Kommission oder des Rats ausüben können. Das EP und die nationalen Parlamente haben aber einen Einfluss auf die Zusammensetzung von Kommission und Rat. Das EP hat die Kommission auch schon abgewählt. Weitergehende Forderungen der Bürgerbeteiligung bei der Wahl der Kommission sind ähnlich problematisch wie die Volkswahl des Schweizer Bundesrates. Insgesamt zeigen die Beispiele, dass Diagnosen eines

Demokratiedefizits der EU aus nationalen Perspektiven auf Vergleichen beruhen, in denen «Äpfeln» vorgeworfen wird, dass sie keine «Birnen» sind.

Man könnte auch argumentieren, dass die EU auf einem internationalen Vertragswerk beruht. Unter diesem Gesichtspunkt hat sie einen Demokratievorsprung. Keine andere internationale Organisation besteht nur aus demokratischen Mitgliedstaaten, vereinigt in ihren Strukturen föderale und universelle Repräsentation (durch das EP) und weist so viele institutionelle «checks and balances» auf. Ausserdem ist die EU der unverzichtbare Motor der Demokratisierung und der marktwirtschaftlichen Stabilisierung Ost- und Südosteuropas. Sie steht für ein Mehr an Demokratie in Europa. Sie steht für den progressiven Abbau des Demokratiedefizits der internationalen Beziehungen.

#### Die demokratische Unschärferelation

Die moderne Demokratie beruht grundsätzlich auf dem Mehrheitsprinzip und den Individualrechten. Wird das Mehrheitsprinzip rein quantitativ verstanden, setzt es eine homogene soziale Einheit voraus, die nie gegeben ist. «Mehrheit» kann aber nebst der Stimmenzahl noch auf die Intensität der Präferenzen und die geographische Streuung bezogen werden. Es ist im Prinzip klar, dass verbindliche Entscheidungen nur durch ein Abzählen der Stimmen und Feststellen der zahlenmässigen Mehrheit getroffen werden können. Das legitimierungstheoretische Problem besteht aber nie nur im Zählen selbst, sondern in der institutionellen Vermittlung von Zahl, Intensität und Streuung. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Mehrheitsverhältnisse und die Intensität der Präferenzen an bestimmte Konstanten gebunden sind. Die Antwort der modernen Demokratie auf das Problem der Unschärfe von Zahl, Intensität und Streuung sind die disproporionale oder gar absolute (Veto-Recht) Berücksichtigung von Gruppen sowie die territoriale Differenzierung der Repräsentationsbasis. Föderalismus, Konkordanz und negative Einstimmigkeit (Veto) beruhen auf dem Bemühen, die inneren Spannungen des Mehrheitsprinzips miteinander auszugleichen und ein nachhaltiges Funktionieren des demokratischen Gemeinwesens zu ermöglichen.

In zerklüfteten Gemeinwesen, in denen die politischen Trennlinien auch den emotional sensiblen «Grenzen» entsprechen, akzentuiert sich die Notwendigkeit der territorialen Differenzierung. In Europa hat sich die territorial-politische Einheit des Nationalstaates durchgesetzt. Die Nationalstaaten haben die EU gegründet. Deshalb gelten sie bei der Festlegung der territorialen Differenzierung der Proportionalität der Repräsentation innerhalb der EU zu Recht als Grundeinheiten. Das Prinzip des Austarierens der inneren Spannungen des Mehrheitsprinzips liegt in der EU vor allem dem Wahlmodus und der Zusammensetzung der Kommission und des Rats zugrunde. Es zeigt sich auch in der Bestimmung der Sitzzahl pro Mitgliedsland im Parlament, in der Einschränkung der Kompetenz des Parlaments als supranational-majoritärer Institution und in der Bestimmung der Stimmenzahl der Länder im Abstimmen nach qualifizierten Mehrheiten im

Rat. Ferner muss auch das Veto-Recht, z. B. in der Regierungskonferenz, als Berücksichtigung der intensionalen Dimension des Demokratieprinzips verstanden werden. Der nicht rein majoritär-supranationale und konsensuelle Charakter der EU gewährleistet ein komplexes Gleichgewicht und die Aufrechterhaltung der Demokratie im europäischen Massstab.

#### Wer ist wovon betroffen?

Es fehlt der EU an keiner demokratischen Institution. Im Rechtsetzungsverfahren sucht sie ein dem zerklüfteten Gemeinwesen angemessenes Gleichgewicht zwischen universeller und föderaler Repräsentation sowie zwischen Mehrheits- und Konsensdemokratie. In Bezug auf den Vorwurf der Inkongruenz zwischen Beteiligung und Betroffenheit gilt es im Auge zu behalten, dass der Begriff der Betroffenheit das Gegenteil von dem leistet, was er vorgibt. Es lassen sich mit ihm trefflich Asymmetrien der Beteiligung legitimieren, etwa wenn gefordert wird, dass die Anwohner beim Ausbau einer Strasse mehr Stimmengewicht haben sollten. Aus dem Hinweis, dass die Politik des Präsidenten der USA viele Nicht-amerikaner betrifft, könnte man schliessen, dass alle Betroffenen an dessen Wahl beteiligt sein sollten. Das Betroffenheitsprinzip legitimiert Inkongruenz und ist aufgrund der graduellen Varianz der Betroffenheit ziemlich willkürlich. Es ist inadäquat, mit diesem Prinzip ein spezifisches Demokratiedefizit der EU zu begründen. Das Betroffensein von einer Lebensmittellinie, einer Zinserhöhung usw. bedeutet auch nicht, dass sie von den Betroffenen gemacht werden muss. Wäre dem so, würden die Ziele solcher Massnahmen mit Sicherheit nicht erreicht.

Ausserdem erscheinen ob der Forderung der Demokratisierung von Regulierungs- und Rechtsinstanzen wiederum fast alle modernen Demokratien defizitär, weil sie bestimmte Kompetenzen an Gerichte, Agenturen und spezialisierte Instanzen delegieren. Die EU hat im supranationalen Bereich Kompetenzen, die auch in demokratischen Nationalstaaten von unabhängigen Instanzen wahrgenommen werden (Auslegung der Verträge und des EU-Rechts, zivilrechtliche und strafrechtliche Verfolgung, technische Regulierung und Verwaltung, Handelsdiplomatie). Die relative Unabhängigkeit vom direkten Mehrheitswillen ist in diesem Fall nicht ein Mangel, sondern eine Notwendigkeit der Gemeinwohlorientierung, die ohne Expertise und von den Interessenvertretern relativ abgeschottete Beratschlagung nicht möglich ist. Eine demokratische Rechenschaftspflicht dieser Instanzen besteht gegenüber dem EP und den gewählten Regierungen. Auch die kontroverse öffentliche Diskussion der Rechtsetzung der EU ist äusserst stark, weil Entscheidungen, an denen 20 Kommissäre aus 15 Ländern, 15 nationale Delegationen, über 600 Parlamentarier, Hunderte von nationalen Ministern und Tausende von Beamten beteiligt sind, schlicht keinem Informationsmonopol unterstehen können. Hinzu kommt, dass in der EU die Möglichkeit der Einflussnahme zivilgesellschaftlicher Organisationen auf den Regulierungsprozess sowie die Notwendigkeit einer öffentlichen Begründung der Richtlinien den US-amerikanischen und schweizeri-

schen Verhältnissen ähnlich sind.

#### Mangel eines europäischen Volkes?

Ohne Volk keine Demokratie: Dieses Argument ist besonders verfehlt. Die Verfassungsordnung der EU beruht auf von demokratischen Völkern einstimmig angenommenen Verträgen, die sekundäre Rechtsordnung auf Verfahren, die der universellen und föderalen Repräsentation Rechnung tragen. Die Legitimationsgrundlage

der EU besteht nicht in einer präsidentiven Herleitung der Autorität der Verfassung aus dem Volk, sondern im tatsächlichen Konsens der gewählten Repräsentanten der Völker, der in den Staaten zu einem grossen Teil durch Volksabstimmungen legitimiert wurde. Die EU kann also auf eine Legitimation zweiter Stufe verweisen: die demokratisch ratifizierte Anerkennung und kooperative Verfolgung von Staatszielen durch demokratisch verfasste Staatsvölker. Die als

«konstitutionelle Toleranz» bekannte Legitimation hat den Vorteil, dass das quantitative Mehrheitsprinzip nicht krampfhaft auf eine Bevölkerung ausgedehnt wird, die sich nicht als eine verfassungsmässige Einheit betrachtet: ohne Völker keine Demokratie.

\* Francis Cheneval ist Förderungsprofessor des Schweizer Nationalfonds an der Universität Zürich. Er leitet das Forschungsprojekt «Philosophische Legitimationsgrundlagen einer Verfassung der Europäischen Union».